



Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

**KONTINGENSI PERILAKU BIROKRASI PEMDA:
REVIU HASIL PENELITIAN DISERTASI ALMARHUM DR. KADJATMIKO,
M.Soc.Sc.**

SURYA DHARMA

Direktur Tenaga Kependidikan Kemendiknas, Dosen PPs Universitas Indonesia

PATAR SIMATUPANG

Staf Khusus Presiden RI Sekretariat Negara

ABSTRACT

Each organization, include the organization of kabupaten and kota governments in Indonesia unavoidably needs bureaucracy. The behaviour of bureaucracy is not independent, but attributable to and affected by other factors. The result of the research is the behaviour of the bureaucracy of governments in kabupaten and kotas was marked with the strengthening of the characteristics of professional bureaucratic behaviour in the form of being open, adaptive and appreciative; form of activities that are based on formal and informal relation; nature of common activities bound by shared vision and mission of providing public services, etc. The existing local government's leadership, organizational structure and learning organization are perceived as the main driver in building trust among colleagues that leads to organizational change. Therefore, these factors does have significant effect on bureaucracy.

PENDAHULUAN

Birokrasi merupakan salah satu bidang kajian yang menarik berbagai kalangan baik di sektor publik maupun di sektor bisnis (Basu dan Li, 2000: 1; Lynn, Jr dan Stein Jr, 2000: 1; Egeberg, 1998: 5). Hal ini menarik karena peran birokrasi sangat besar dan mengalami variasi dalam merealisasikan tujuan yang ditetapkan. Jadi, sekalipun masyarakat kerap mengkritisi birokrasi, namun tidak dapat melepaskan diri dari cengkeraman birokrasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, keberadaan birokrasi publik terdapat di tingkat nasional dan lokal. Birokrasi lokal yang selanjutnya disebut birokrasi pemda (pemerintahan daerah) terkait dengan penyelenggaraan dekonsentrasi dan desentralisasi pemerintahan. Birokrasi pemda yang terkait dengan penyelenggaraan

dekonsentrasi lazimnya berupa perangkat pemerintahan yang tersebar di berbagai wilayah yakni instansi vertikal dan gubernur sebagai wakil pemerintah. Sedangkan birokrasi pemda yang terkait dengan desentralisasi adalah aparat yang disebut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999/32 Tahun 2004 sebagai perangkat daerah.

Perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekalipun dalam Undang-undang yang mengatur tidak disebut sebagai perangkat daerah, namun sebenarnya perangkat daerah mencakup juga sekretariat DPRD, Camat dan Lurah. Birokrasi pemda tersebut terdapat di propinsi, kabupaten dan kota. Berbeda dengan lembaga pemerintah, kepala daerah dan DPRD diisi dengan *elected official* yang berakar pada partai politik, sedangkan birokrasi pemda diisi dengan

appointed official yang berakar pada pegawai negeri dan tidak terkait dengan kepartaian. Ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas birokrasi dengan tetap menjunjung tinggi meritokrasi. Peranan birokrasi pemda kabupaten dan kota jauh lebih besar dibandingkan dengan peranan birokrasi pemda propinsi dilihat dari dimensi tugas pelayanan kepada masyarakat.

Tentu harapan semua pihak baik pemda maupun masyarakat adalah keberadaan birokrasi yang dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Kesuksesan desentralisasi ditentukan oleh kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemda. Birokrasi yang baik didasarkan pada perwujudan perilaku birokrasi profesional. Perilaku birokrasi dapat diartikan sebagai kaidah yang mengarahkan perilaku birokrat (Simon, 1997: 72-86). Pengertian ini sesuai dengan pendapat Basu dan Li (2000: 1, 2) bahwa institusi birokrasi atau birokrasi itu sendiri diartikan sebagai aturan dan ketentuan yang diimplementasikan oleh agen pemerintah. Jadi, perilaku birokrasi dipahami dalam konteks sebagai aturan dan struktur, sebagaimana pemahaman Jenei dan Witte (2000: 33, 43) mengenai peran dua bentuk birokrasi dalam transisi ke arah demokrasi. Pemahaman ini diikuti oleh Madden (2001) dalam tulisannya tentang teori birokrasi.

Birokrasi dalam konteks desentralisasi pemerintahan dipengaruhi oleh berbagai faktor (Azfar *et al.*, 1999: 1-5). Hasil penelitian Abdullah (1985: 50) menunjukkan bahwa faktor yang dominan berpengaruh terhadap birokrasi adalah kepemimpinan dan budaya. Selanjutnya, hasil penelitian Tim PPS FISIP UI (2001: ix) menunjukkan bahwa kepemimpinan, budaya dan proses merespon dinamika merupakan faktor yang dominan pengaruhnya terhadap kinerja birokrasi. Sedangkan pengaruh faktor pembelajaran terhadap kinerja birokrasi dapat dilihat dari hasil penelitian Manan (2002: 92-93) yang

menyebutkan bahwa pembelajaran kinerja merupakan konsep awal hubungan kinerja pelaksana dengan proses pembelajaran. Berbagai faktor lain, seperti yang dikemukakan oleh Azfar *et al.* (1999: 1-15) dapat dimasukkan ke dalam faktor kepemimpinan, budaya atau organisasi pembelajaran, atau sebagai hasil dari perpaduan ketiga faktor tersebut.

Urgensi meneliti perilaku birokrasi dapat dipahami dalam pernyataan Tjokrowinoto (1993: 73) bahwa jika melalui debirokratisasi diharapkan dapat tercapai efisiensi dan peningkatan kinerja organisasi maka peranan birokrasi yang efisien dan efektif masih diperlukan. Birokrasi yang efisien dan demokratis didasarkan pada perwujudan perilaku birokrasi profesional (Mintzberg, 1979: 348-379) yang sesuai dengan ciri-ciri birokrasi organik-adaptif. Hal itu tergambar melalui karakteristik kontingensi birokrasi (Sadler, 2003: 12) dengan dua belas indikatornya, yaitu apresiasi terhadap lingkungan, formalisasi kegiatan, diferensiasi dan spesialisasi kegiatan, koordinasi, sumber struktur pertanggung jawaban, tanggungjawab, tupoksi (tugas pokok dan fungsi), pola interaksi pengaruh, prosedur dan aturan, bentuk stratifikasi, pembuatan keputusan dan kelanggengan struktur.

Sesuai karakteristik kontingensi birokrasi di atas, tulisan ini menggunakan dua pendekatan teoritis dalam memahami motif dan perilaku birokrasi (Schmidt, 2004: 13-23). Teori pertama menjelaskan birokrasi melalui keputusan rasional (Simon, 1997: 84, 87-88; Hatch, 1997: 273-275) individu birokrat. Teori kedua menjelaskan birokrasi dari perspektif kelembagaan (Basu dan Li, 2000: 2; Schmidt, 2004: 13-23; Robbins, 1994: 51; Williamson, 1996: 6, 12, 56; Aoki *et al.*, 1990: 11-12) yang didasarkan pada faktor internal dan eksternal organisasi yang mempengaruhi perilaku birokrasi. Menurut Schmidt (2004: 13-23), teori ini menyajikan basis bagi pengembangan model perilaku birokrasi. Karena itu, jika

perspektif birokrasi ini digunakan secara tepat dapat menggambarkan perilaku birokrasi pemda dan faktor organisasional yang mempengaruhi. Arti penting pengaruh faktor organisasional terhadap perilaku birokrasi sesuai dengan pandangan Korten dalam Tjokrowinoto (1993: 7) dan beberapa pakar seperti Abramson *et al.*, (1999: 2), Boyne *et al.*, (2000: 5), Abdullah (1985: 50), Manan (2002: 91-93) bahwa pendekatan proses pembelajaran merupakan tahap awal menuju pembinaan kapasitas birokrasi yang didukung oleh kepemimpinan yang handal dalam lingkungan budaya yang mendukung.

RUMUSAN MASALAH

Penyelenggaraan pelayanan publik mengandung tujuan tertentu (Kasim3, 1998: 50; Kammeier, 2002: 8; Turner dan Hulme, 1997: 17-27) yang diwujudkan melalui birokrasi pemda yang profesional. Meskipun demikian, belum ada indikasi bahwa desentralisasi penyediaan pelayanan publik di berbagai kabupaten atau kota di Indonesia berjalan dalam koridor dalam birokrasi profesional. Hal ini terlihat dari permasalahan yang muncul di daerah (Kadajtmiko5, 2002: 30; Mintzberg, 1979: 348). Pertama, perubahan struktur organisasi pemda lebih banyak menjadi replikasi dari gaya manajemen *The Parkinson Law* (Daft, 1992: 160) karena unit organisasi baru diadakan dengan harapan memperoleh alokasi dana yang lebih besar dari pemerintah. Kedua, restrukturisasi organisasi sejumlah pemda, dalam banyak kasus, bukan merupakan perampangan tetapi membengkakkan organisasi. Ketiga, pengembangan SDM tidak didasarkan pada penerapan *merit system*, melainkan mempraktekkan *patronage system* (Basu dan Li, 2000: 6-8). Keempat, restrukturisasi organisasi pemda menimbulkan resistensi dari unit kerja yang merasa kewenangannya diambil alih. Kelima, pendekatan birokrasi yang digunakan oleh pemda lebih menekankan pada penataan kegiatan berdasarkan

prosedur dan aturan yang *rigid*, daripada inisiatif pelaksana sehingga administrasi negara menjadi tidak efisien dan efektif (Kasim3, 1998: 46). Keenam, pemerintah terhambat oleh kondisi lingkungan dalam menentukan pilihan tentang dampak reformasi administrasi pemda terhadap struktur dan fungsi unit lokal (Leemans, 1970: 37).

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini berusaha membedah permasalahan organisasi pemda kabupaten dan kota dari kacamata perilaku birokrasi dan faktor yang mempengaruhi. Tujuan tersebut dijabarkan ke dalam empat tujuan khusus, yakni untuk: 1) Mengetahui perilaku birokrasi pemda. 2) Mengetahui kepemimpinan, budaya organisasi dan organisasi pembelajar dalam birokrasi pemda. 3) Menguji dan menganalisis signifikansi pengaruh kepemimpinan, budaya organisasi dan organisasi pembelajaran terhadap perilaku birokrasi pemda. 4) Mendeskripsikan model pengaruh kepemimpinan, budaya organisasi dan organisasi pembelajaran terhadap perilaku birokrasi pemda.

TINJAUAN PUSTAKA

Kajian teori ini semestinya dimulai dengan administrasi publik yang mencakup reformasi administrasi mikro, lebih khusus reformasi pemerintahan (birokrasi), beserta model dan struktur birokrasi. Namun, karena keterbatasan ruang maka yang disajikan hanya perilaku birokrasi beserta faktor organisasional yang mempengaruhinya (Abdullah, 1985: 51; Rahutani, 2003: 1-15; Tim Peneliti PPS FISIP UI, 2002; Manan, 2002; Boyne *et al.*, 2002: 6; Abramson, 1999: 5).

Perspektif Kepentingan Diri Sendiri. Untuk memahami perilaku birokrasi, para pakar memfokuskan pada perilaku individu birokrat (Ajzen, 1991: 179-211). Birokrat dianggap memiliki keterbatasan rasionalitas (Simon, 1997: 88, 93) dalam membuat keputusan berdasarkan

maksimalisasi kepentingan dirinya dalam lingkungan profesional yang kompleks. Kepentingan individu birokrat bervariasi sesuai tempat kedudukan individu dalam organisasi.

Perspektif Institusional. Se-bagian pakar lebih mengatributkan perilaku birokrasi dalam konteks kelembagaan, organisasi, dan lingkungan (Basu dan Li, 2000: 5), daripada kepentingan diri sebagai penentu perilaku birokrasi. Teori ini berpandangan bahwa hambatan situasional menentukan perilaku (Lynn, Jr dan Stein, jr, 2000: i; Kulwaum, 2000). Hambatan

situasional dapat berupa peraturan atau pedoman formal dan informal, dan kendali pihak lain.

Kast dan Rosensweig (dalam Sumoprawiro, 2002: 204) memperkenalkan faktor kontingensi prosedural yang menunjukkan arah perubahan birokrasi, dari model stabil mekanistik menjadi adaptif organik (lihat Tabel). Pandangan Kast dan Rosensweig ini dalam banyak hal identik dengan pasangan model mesin birokrasi dan birokrasi profesional dari Mintzberg (1979: 314-379).

Kontingensi Perilaku Birokrasi

(Kast dan Rosensweig, 1985, dalam Sumoprawiro, 2002: 204)

Ciri Organisasi	Stabil Mekanistik	Adaptif Organik
Apresiasi terhadap lingkungan	Relatif tertutup, memilih dan meminimalisasi pengaruh lingkungan dan mengurangi ketidakpastian	Relatif terbuka, beradaptasi terhadap pengaruh lingkungan dan mengatasi ketidakpastian
Formalisasi kegiatan	Lebih formal berdasarkan struktur	Lebih informal berdasarkan struktur
Diferensiasi dan spesialisasi kegiatan	Spesifik, fungsi dan departemen terpisah	Umum, kegiatannya sering tumpang tindih
Koordinasi	Melalui hirarki dan prosedur administratif yang diformulasi secara jelas	Beragam sarana dan interaksi secara interpersonal dan kontekstual
Sumber pertanggung-jawaban kewenangan	Terpusat, posisi hirarkis	Tersebar, beragam
Pertanggungjawaban	Disandarkan pada posisi atau peran tertentu	Egaliter dan diabdikan kepada kepentingan stakeholders
Tugas pokok dan fungsi (tupoksi)	Dirumuskan secara jelas dan dispesifikasi dalam bagan organisasi dan deskripsi posisi	Rumusan dan penentuannya didasarkan pada lingkungan dan harapan bersama.
Pola interaksi-pengaruh	Hirarkis atasan-bawahan	Atasan-bawahan, horizontal dan diagonal
Prosedur dan aturan	Banyak dan spesifik, biasanya tertulis dan formal	Sedikit dan umum, seringkali tidak tertulis dan informal
Bentuk stratifikasi	Sangat berbeda antara kekuasaan, status dan kompensasinya	Perbedaan didasarkan pada kompetensi dan kinerjanya
Pembuatan keputusan	Terpusat, terkonsentrasi pada posisi puncak	Terdesentralisasi, dibagi ke seluruh organisasi
Kelanggengan struktur	Bentuknya relatif tetap	Beradaptasi terhadap situasi baru

Faktor yang Mempengaruhi Perilaku Birokrasi

Kepemimpinan. Hasil penelitian Abdullah (1985) menjelaskan, implementasi program pembangunan lebih berhasil karena diperkenalkan oleh orang, tokoh atau pemimpin yang dipandang penting dan disegani serta memiliki integritas dalam pandangan masyarakat. Kemudian, hasil penelitian survei Abramson (1999: 3, 6-7) menunjukkan bahwa eksekutif di Inggris menggunakan visi kepemimpinan baru dan menganggap perubahan sistem kepemimpinan membantu merealisasikan visi organisasi.

Kepemimpinan dipahami sebagai proses mempengaruhi dan mengarahkan aktivitas anggota kelompok. Kepemimpinan disederhanakan ke dalam empat dimensi, yakni: 1) orientasi berpikir (Kaplan dan Norton, 1996: 350; Abramson, 1999: 6-7); 2) praktek kepemimpinan (Burke dalam Gilley dan Maycunich, 2000: 98); 3) kepercayaan (Appelbaum *et al.*, 1992: 244); (4) perubahan (Burns, 1978, Corby dan Damon, dalam Scarborough, 2001: 5; Miles, 1997: 6; Gustafson, 2002: 1; Pearce dan Sims, 2002: 172). Dimensi kepemimpinan ini memadukan gaya kepemimpinan yang populer dan banyak diteliti (Politis1, 2002; Politis2, 2002; Atwater *et al.*, 1998), seperti gaya kepemimpinan visioner (orientasi berpikir), kepemimpinan transaksional, kepemimpinan transformasional (perubahan), kepemimpinan kharismatik, kepemimpinan *developmental*, kepemimpinan super dan sifat kepemimpinan perilaku (praktek kepemimpinan).

Budaya Organisasi. Hasil penelitian Boyne, *et al* (2000: 23) pada pemerintahan lokal di Inggris memberikan indikasi bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dicapai melalui perubahan budaya organisasi (birokrasi). Kemudian, hasil penelitian dari Bradley dan Parker (2000: 1) tentang budaya sektor publik di Australia melaporkan bahwa

proses perubahan organisasi diikuti dengan revolusi manajerial yang mengarah kepada pengembangan organisasi. Penelitian Bradley dan Parker didasarkan pada kerangka budaya yang meliputi empat tipe, yaitu hubungan antar manusia, sistem terbuka, proses internal dan tujuan rasional. Hasil penelitian Tim Pascasarjana FISIP UI (2002: 29) menyimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja birokrasi pemerintahan. Salah satunya ialah budaya paternalisme yang cenderung mendorong pejabat birokrasi untuk lebih berorientasi kekuasaan daripada pelayanan.

Berdasarkan studi yang dilakukan di berbagai negara, Hofstede *et al.* (1990: 286-316) berkesimpulan ada empat dimensi budaya organisasi, yaitu: individualisme, jarak kekuasaan, penghindaran ketidakpastian dan maskulinitas. Sementara itu, Schein (1992: 97-122) menyatakan dimensi budaya dapat dipahami dari asumsinya mengenai hakekat: hubungan organisasi dengan lingkungan, realitas dan kebenaran, sifat manusia, kegiatan manusia, hubungan antar manusia, waktu dan ruang.

Organisasi Pembelajar. Organisasi pembelajar (Dharma, 2002: 18-24) merupakan ciri institusi yang selalu mengembangkan kapasitas kolektif yang dimiliki dalam mengumpulkan, memanajemeni dan menggunakan modal intelektual sebagai basis keberhasilan kegiatannya. Organisasi pembelajar menggambarkan sistem, prinsip dan karakteristik organisasi yang belajar dan menghasilkan luaran. Pembelajaran organisasi merupakan salah satu elemen organisasi pembelajar (Marquardt, 1996: 19). Organisasi pembelajar dapat ditelusuri dari sejumlah disiplin yang saling terkait yang disebut *The Fifth Discipline* (Senge, 1990: 10), yakni berpikir sistem, model mental, penguasaan personal, berbagi visi dan pembelajaran tim.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menganut paradigma positivisme (Denzin dan Lincoln, 1994: 13, 107), dengan struktur logika deduktif dan pendekatan eksplanatif (Hidayat, 2000: 9). Unit analisisnya adalah birokrasi (organisasi) pemda kabupaten dan kota di Indonesia. Unit pengamatannya ialah perilaku birokrat (pimpinan, pegawai) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan fungsi organisasi (birokrasi) pemda. Populasi dan sampel penelitian ini ialah pegawai negeri (birokrat) yang berada di lingkungan pemda kabupaten dan kota.

Populasi kabupaten dan kota di Indonesia sebanyak 287 kabupaten dan 83 kota. Pada tahap awal, dilakukan klasifikasi strata kabupaten dan kota dengan menggunakan rasio jumlah pegawai dan jumlah penduduk di setiap kabupaten dan kota. Untuk kabupaten pada strata tinggi, sedang dan rendah diambil secara acak masing-masing 2, 2 dan 1 kabupaten. Sedangkan untuk kota pada setiap strata diambil masing-masing 1 kota. Dari masing-masing kabupaten dan kota diambil 6 dinas atau badan yang melakukan tugas pelayanan publik. Kemudian, dari setiap dinas atau badan diambil 4 atau 5 pegawai yang mewakili pimpinan masing-masing, dengan jumlah keseluruhan 112 pegawai negeri. Dengan demikian, jumlah sampel dari setiap kabupaten dan kota adalah antara 24 sampai 30 pegawai negeri. Sedangkan untuk kota jumlah sampel keseluruhan adalah 90 pegawai negeri (30 x 3 kota). Keseluruhan sampel adalah 202 pegawai negeri.

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, yakni data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui teknik kuesioner dan interviu, sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber terkait. Data diperoleh dengan menggunakan teknik angket (Malo dan Trisnoringtias, 1995: 91, 102, 104). Setiap item pertanyaan angket dibuat dalam bentuk kontinum, dari nilai terendah (1) sampai nilai tertinggi (10). Nilai tersebut dikonversi ke dalam rentangan bobot nilai:

sangat rendah = 1 (opsi 1-2), rendah = 2 (opsi 3-4), sedang = 3 (opsi 5-6), tinggi = 4 (opsi 7-8), dan sangat tinggi = 5 (opsi 9-10). Data dianalisis dengan menggunakan SEM dan perangkat lunak LISREL (Hair, *et al*, 1998: 621-626; DeSchon, *op.cit.*, h. 1; Ferdinand, 2002: 6, 26; Kenny, 2001, 2003).

HASIL PENELITIAN

Gambaran rinci mengenai perilaku birokrasi yang bermakna ini diurutkan sesuai hasil analisisnya.

- Proses pembuatan keputusan, mengalami perubahan seiring dengan berkurangnya diferensiasi kekuasaan dan status pegawai. Pegawai yang terlibat jumlahnya lebih proporsional sesuai kedudukan dan statusnya serta berdasarkan permasalahan yang dibahas. Partisipasi pegawai mempengaruhi motivasi dan kepuasan kerjanya serta terkait dengan tipe manajemen – manajemen partisipatif – atau tipe kepemimpinan – kepemimpinan partisipatif. Tipe keikutsertaan ini dibedakan dengan partisipasi dalam arti sama-sama bekerja (Liliweri, 1997: 340; Setiono, 2002: 56).
- Bentuk stratifikasi, dari jenis dan jumlah stratifikasi tugas dan fungsi pegawai yang pada mulanya banyak dan tumpang tindih, menjadi lebih “sedikit” dan terfokus. Hirarki struktur organisasi pemda meneguhkan pandangan Mintzberg (dalam Akib dan Rosyidi, 2003: 86-99) mengenai jenjang kedudukan formal, yakni siapa yang melapor kepada siapa dan rentang kendali bagi atasan. Di samping itu, mendukung anggapan bahwa hirarki terkait dengan rentang kendali dan ukuran unit organisasi.
- Pola interaksi pengaruh, menunjukkan perubahan dari berciri birokrasi mekanistik ke arah birokrasi profesional. Ini terlihat dari deskripsi pola interaksi pengaruh yang dipraktekkan karena selain disesuaikan

dengan bagan organisasi dan jabatan pegawai juga didasarkan pada harapan bersama pegawai tanpa mengedepankan posisi formalnya. Penggunaan otoritas legal sesuai dengan pemikiran Weber yang dikutip Harmon dan Mayer (1986: 69-71) bahwa otoritas merupakan basis birokrasi rasional yakni lembaga yang mengacu pada norma yang tercipta secara sadar dan rasional.

- Arah dan tujuan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas pegawai cukup jelas dan sesuai dengan struktur organisasi. Pegawai bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya sesuai wewenang yang diberikan. Meskipun demikian, filosofi pelayanan publik belum dipraktekkan secara baik oleh sebagian pegawai karena ditemukan kasus birokrat tertinggi dilayani oleh birokrat bawahannya dan birokrat bawahan minta dilayani oleh masyarakat. Padahal, filosofi baru pelayanan publik mengajarkan sebaliknya yakni masyarakat yang dilayani langsung oleh pegawai terendah (pada lapis pertama) birokrasi, birokrat lapis kedua melayani birokrat lapis pertama, dst.
- Sumber pertanggungjawaban, sangat jelas karena didasarkan pada struktur organisasi dan sistem dan prosedur administratif. Pegawai melaksanakan kegiatan rutin berdasarkan prosedur administratif yang telah ditentukan langkah pengerjaannya. Sumber pertanggungjawaban berdasarkan hubungan kekuasaan meliputi tiga aspek, yakni tingkatan kekuasaan yang diakui oleh organisasi, struktur kewenangan yang dibuat secara tertulis, dan sifat impersonalitas.
- Formalisasi kegiatan, menggambarkan kapasitas pekerjaan pegawai pemda yang didasarkan pada peraturan, prosedur, instruksi dan arus komunikasi. Formalisasi struktur organisasi pemda menunjukkan tiga parameter desain standarisasi proses pekerjaan, yakni: 1) uraian tugas yang jelas, 2) mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan

kegiatan, dan 3) ketentuan yang mengatur kegiatan pegawai.

- Apresiasi terhadap lingkungan, relatif moderat dilihat dari respons yang diberikan oleh pegawai. Namun, keterikatan pegawai dalam merespons tuntutan lingkungan cukup kuat karena dalam berbagai tugas yang dikerjakan berhubungan dengan dan diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- Tugas pokok dan fungsi, mengalami perubahan seiring dengan perubahan perilaku birokrasi. Perubahan tersebut membawa konsekuensi pada semakin jelasnya tupoksi pegawai dan sesuai dengan pendapat Irmim (2004: 29-30) bahwa tupoksi pegawai dalam organisasi yang dinamis didasarkan pada pengetahuan dan kecakapan yang dikembangkan secara berkesinambungan.
- Kelangngan struktur, relatif statis dan rigid dilihat dari bentuk bagan yang tertera pada setiap ruangan kantor karena didasarkan pada surat keputusan. Ciri dinamis dan fleksibel struktur organisasi pemda justru terlihat melalui pola interaksi dan koordinasi yang dibangun oleh sesama pegawai serta terlihat melalui jaringan kerjasama yang dibangun, baik bersifat internal, maupun antar instansi pemda dan dengan lembaga lain.
- Prosedur dan aturan, semua pegawai pemda memahami dan melaksanakan prosedur dan peraturan secara konsisten. Pada berbagai kasus, pegawai pemda juga seringkali menjadikan prosedur dan peraturan sebagai alasan pembenaran atas keteledoran yang diperbuat, dengan dalih “sudah sesuai prosedur yang berlaku.” Namun, seiring dengan peningkatan pengetahuan dan keahlian pegawai, prosedur dan peraturan yang dibuat semakin jelas, baik subyek dan obyek yang diatur, maupun cara pemanfaatannya.
- Koordinasi kegiatan, didasarkan pada mekanisme koordinasi yang dicirikan

dengan adanya penyesuaian timbal-balik intra dan antar instansi; supervisi langsung guna memastikan kegiatan dilaksanakan sesuai rencana; standarisasi proses pekerjaan sesuai kesepakatan; standarisasi keluaran yang melihat efisiensi pelaksanaannya; dan standarisasi keahlian yang dilibatkan mengacu pada kecakapan birokrat yang sebagian besar ditempatkan sesuai dengan prinsip *the right man on the right place*, di samping adanya segelintir pegawai yang ditempatkan sesuai prinsip "*the right man on the right: family, university, or interest*", Wahana efektif untuk mengembangkan koordinasi kegiatan pegawai ialah melalui *coffee morning* dan rakorda setempat.

- Diferensiasi dan spesialisasi kegiatan terlihat dari pegawai yang memiliki diferensiasi tugas sesuai unit kerjanya. Prinsip belajar sambil bekerja bukan saja terlihat melalui motivasi birokrat mengikuti pendidikan formal lanjutan agar lebih cakap dan spesialis melainkan pula sebagai pemenuhan persyaratan profesionalismenya.

Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi

Hasil analisis dengan pemodelan struktural menunjukkan bahwa kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda. Hal itu terlihat dari peran pimpinan pemda sebagai sentrum yang mendinamisasi, menggerakkan dan mengkoordinir berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan. Pimpinan pemda dibutuhkan karena berperan sebagai lokomotif yang menentukan eksistensi dan perkembangan organisasi pemda. Pimpinan mempengaruhi pegawai berdasarkan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki. Jadi, meskipun kegiatan pemda mengacu pada peraturan dan prosedur tetap namun diarahkan dan dipengaruhi oleh pemimpinnya. Selain itu, pimpinan diteladani karena menerapkan gaya

kepemimpinan transformasional secara tepat.

Fenomena organisasi ini sejalan dengan teori kepemimpinan transformasional (Bass, 1985) yang memiliki hubungan resiprokal dengan berbagai aspek tugas. Dalam konteks organisasi pemda, para pemimpin yang mempunyai bawahan disebut kepala sub-dinas, kepala seksi atau kepala urusan. Pimpinan bersama bawahan melaksanakan ketentuan yang telah digariskan. Para pemimpin menjalankan fungsi sebagai perencana, organisator, koordinator, pengawas dan pengarah. Pemimpin mempengaruhi struktur, budaya, misi, strategi dan praktek manajemen. Gaya kepemimpinan yang cocok bagi organisasi pemda dalam konteks desentralisasi pemerintahan ialah gaya kepemimpinan transformasional. Hal itu didasarkan pada adanya kesesuaian ciri yang melekat dalam gaya kepemimpinan transformasional dengan praktek kepemimpinan yang dijalankan.

Budaya Organisasi dan Perilaku Birokrasi

Budaya organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda. Ciri budaya organisasi pemda adalah tidak terlepas dari lingkungan tempatnya menyediakan layanan publik, karena realitas yang dipersepsikan oleh birokrat mengacu pada kebenaran obyektif dengan basis pada kebenaran yang diyakini (agama dan ilmiah). Pemahaman birokrat mengenai sifat pegawai sebagai manusia didasarkan pada sifat baik karena mau menerima perubahan karena perubahan itu antara lain dimotivasi oleh upaya memenuhi kebutuhannya. Sementara itu, hubungan antar manusia (pegawai) dibangun sesuai dengan asumsi teoritis tentang sifat kebersamaan dan kolektivitas pegawai dalam melakukan aktivitasnya. Sedangkan ruang/peluang bagi pegawai dipahami sebagai wadah mengaktualisasikan diri dan menunjukkan status, prestise dan

kekuasaan. Dengan demikian, orientasi waktu pegawai mengacu pada kondisi saat ini dan harapan yang lebih baik di masa akan datang dengan berdasarkan pengalaman sukses di masa lalu.

Adapun penyebab kegagalan organisasi pemda melaksanakan pelayanan publik dan tugas desentralisasi antara lain disebabkan karena kuatnya komitmen budaya berwawasan sempit. Hal ini sesuai dengan pendapat French *et al* (2000) bahwa kegagalan pelayanan publik disebabkan oleh birokrasi yang tidak menyadari pergeseran dan perubahan budaya masyarakat, dari budaya hirarkis ke budaya individual dan egaliter.

Disiplin Organisasi Pembelajar dan Perilaku Birokrasi

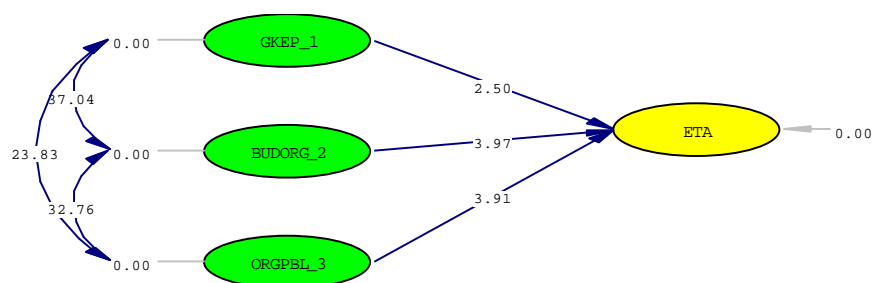
Pegawai pemda melakukan pembelajaran dan menjadikan instansi pemda sebagai organisasi pembelajar. Hal ini tergambarkan melalui kemampuan pegawai menciptakan, memperoleh dan mengalihkan pengetahuan yang dimiliki serta mengubah perilakunya. Disiplin organisasi pembelajar dalam organisasi pemda terlihat dari adanya perubahan cara kerja pegawai sebagai aplikasi pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki. Pembelajaran organisasi pemda merupakan upaya berkelanjutan guna memperkaya pengalaman dan melakukan transformasi pengalaman ke dalam pengetahuan yang dapat diterima organisasi secara menyeluruh. Dengan kata lain, penerapan disiplin organisasi pembelajar pada pemda

merupakan wahana bagi pegawai untuk senantiasa memperluas kapasitasnya dalam menciptakan hasil yang diharapkan; wahana bagi pengembangan pola baru dalam berpikir, bersikap dan berperilaku; wahana bagi pengembangan aspirasi kolektif; dan tempat bagi para pegawai untuk terus belajar dan mengembangkan kemampuannya.

Uji Kesesuaian Model Persamaan Struktural

Model hubungan struktural penelitian ini dibangun berdasarkan empat hipotesis. Hasil pemodelan yang beberapa kali dimodifikasi, yakni model akhir dengan nilai signifikan 0.85975 memberikan makna bahwa tidak ada perbedaan yang berarti antara matriks kovarian model teoritik dengan matriks kovariansi data. Model persamaan struktural (*structural equation modeling*, disingkat SEM) yang sesuai dan signifikan tentang perilaku birokrasi pemda dan faktor yang mempengaruhinya adalah gaya kepemimpinan, budaya organisasi dan disiplin organisasi pembelajar merupakan faktor determinan yang saling berpengaruh positif dan signifikan bagi perilaku birokrasi pemda. Begitu pula faktor gaya kepemimpinan, budaya organisasi dan organisasi pembelajar sebagai variabel eksogen berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku birokrasi pemda kabupaten atau kota, sebagaimana yang dideskripsikan melalui gambar berikut.

Koefisien Jalur Model Akhir



Chi-Square=159.67, df=180, P-value=0.85975, RMSEA=0.000

Keterangan:

ξ_1 = Variabel eksogen kepemimpinan

ξ_2 = Variabel eksogen budaya organisasi

ξ_3 = Variabel eksogen disiplin organisasi pembelajar

η = Variabel endogen perilaku birokrasi

ζ = Kesalahan persamaan variabel eksogen dengan endogen

Gambar koefisien jalur model akhir yang disajikan merupakan visualisasi hasil analisis pemodelan persamaan struktural yang menunjukkan adanya kesesuaian antara model teoritik dengan data. Kesesuaian model tersebut menguatkan pemahaman awal bahwa setiap organisasi, sekecil apa pun, apalagi yang besar seperti organisasi pemda kabupaten dan kota yang diteliti memerlukan sesuatu yang imperatif berupa birokrasi. Birokrasi dan perilaku aktanya dipengaruhi oleh berbagai faktor baik yang sifatnya internal maupun eksternal, khususnya faktor (gaya) kepemimpinan, budaya organisasi, dan disiplin organisasi pembelajar. Perilaku birokrasi sebagai wujud pelaksanaan fungsi birokrasi dalam mengatur gerak langkah organisasi pada intinya mengindikasikan dinamika dan perkembangan birokrasi (organisasi) pemda.

Hasil Uji Kesesuaian Model

No	Ukuran	Ketentuan	Model Awal
1	DF	Diharapkan kecil	180
2	X^2	Diharapkan kecil	159.67
3	GFI	≥ 0.90	0.94
4	RMR	< 0.05	0.03
5	RMSEA	< 0.05	0.01
6	AGFI	≥ 0.90	0.90
7	NFI	≥ 0.90	0.97
8	PGFI	Semakin tinggi semakin baik	0.56
9	PNFI	Semakin tinggi semakin baik	0.63
10	P (Sig)	≥ 0.05	0.86

Hasil analisis korelasi antara kepemimpinan budaya organisasi dan organisasi pembelajar mendukung

hipotesis, hasil penelitian dan pandangan pakar. Hal ini berarti bahwa terdapat hubungan timbal balik (fungsional) positif yang signifikan antara ketiga faktor determinan perilaku birokrasi yang diteliti. Hubungan fungsional ini memberikan gambaran bahwa gaya kepemimpinan pemda mendukung penciptaan budaya organisasi dan penerapakan disiplin organisasi pembelajar secara berkelanjutan.

Praktek kepemimpinan pemda diperankan atas dasar pemahaman pegawai tentang berbagai aspek organisasi yang terkait satu sama lain sebagai sebuah sistem dinamis. Kepemimpinan pemda diperankan atas dasar model mental yang dimiliki para pegawai dalam menggeneralisasi dan menggambarkan berbagai persoalan yang dialami, dirasakan dan dipahami. Pimpinan pemda tidak sekedar berperilaku sesuai teori kepemimpinan yang diketahui dan nilai budaya organisasi yang dilanggengkan, melainkan pula berperilaku sesuai teori dan pengalaman yang diyakini atau sesuai model mentalnya.

Praktek kepemimpinan aparat pemda dan kemampuannya memimpin bawahan dalam menghadapi perubahan berbasis pada penguasaan personal pejabat yang bersangkutan. Pegawai yang memiliki penguasaan personal yang luas menyadari konsekuensi perilaku yang diperankan karena akan membawa implikasi pada dirinya sendiri dan terhadap organisasi tempat kerjanya. Praktek kepemimpinan dan budaya organisasi pemda merupakan indikasi adanya upaya berbagi visi dalam organisasi. Kesamaan visi yang diarahkan oleh pimpinan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman

dan perbedaan perspektif yang terlalu tajam dalam mengantar organisasi mencapai tujuannya.

Simpulan, Implikasi dan Rekomendasi

Seiring dengan perubahan era pemerintahan di Indonesia, dari era orde baru ke era transisi dan era reformasi, terjadi pula perubahan pemahaman pegawai pemda terhadap birokrasi dari yang berciri mekanistik ke organik dan atau profesional. Pada mulanya, birokrasi diasosiasikan sebagai birokrasi pemerintah atau penyelenggaraan kegiatan dalam organisasi publik yang penyelesaiannya beranjak dari satu meja ke meja lain. Pemahaman tersebut kemudian mengalami perubahan seiring dengan upaya pimpinan organisasi pemda dalam mengembangkan dan menerapkan disiplin organisasi pembelajar. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa faktor kepemimpinan, budaya organisasi, dan disiplin organisasi pembelajar merupakan tiga serangkai faktor yang berpengaruh signifikan terhadap perubahan perilaku birokrasi pemda dari yang berciri mekanistik ke arah birokrasi profesional.

Implikasi penelitian ini adalah sebagai berikut. Implikasi teoritis. Perubahan perilaku birokrasi pemda menunjukkan dinamika dalam organisasi publik di tingkat lokal. Perubahan tersebut dipicu oleh adanya gerakan reformasi administrasi publik yang terjadi seiring dengan pergantian era dari era orde baru menjadi era reformasi pemerintahan. Perubahan itu sekaligus menandai bahwa perilaku birokrasi pemda tidak vakum, melainkan saling berhubungan dan dipengaruhi oleh internal dan eksternal organisasi khususnya faktor kepemimpinan, budaya organisasi dan disiplin organisasi pembelajar.

Implikasi metodologis. Terdapat kesesuaian penerapan pendekatan analisis SEM dalam penelitian perilaku pada umumnya dan perilaku birokrasi pemda pada khususnya karena variabel, dimensi dan indikatornya jelas dan terukur. Di

samping itu, berdasarkan pendekatan analisis SEM yang sifatnya konfirmatif (CFA), diperoleh hasil penelitian yang menguatkan asumsi mengenai adanya sejumlah faktor determinan bagi perubahan perilaku birokrasi pemda kabupaten/kota yang diteliti.

Implikasi praktis. Perubahan perilaku birokrasi pemda membawa dampak terhadap perlunya mengembangkan perilaku birokrasi profesional, sebagai kebutuhan nyata bagi birokrasi (organisasi publik) khususnya, dan organisasi pada umumnya. Hal tersebut nampak dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pegawai secara efisien dan efektif dengan berbasis pada penerapan teori birokrasi profesional.

REKOMENDASI

- Dimensi perilaku birokrasi pemda yang masih berciri mekanistik perlu dikembangkan ke arah penguatan ciri perilaku birokrasi profesional dengan cara memacu dinamika perubahan keduabelas elemen kontingensi perilaku birokrasi.
- Perlu sinkronisasi dan penyesuaian kegiatan organisasi pemda yang sesuai dengan dimensi kepemimpinan, budaya organisasi, dan disiplin organisasi pembelajar.
- Pemerintah pusat dan daerah perlu mencanangkan langkah konstruktif dalam menyelaraskan visi, misi, strategi dan tujuan organisasi dengan perilaku pegawainya. Langkah itu diwujudkan dalam bentuk kebijakan dan program yang dapat dipedomani oleh pegawai dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya secara profesional. Di samping itu, perilaku pegawai perlu didasarkan pada aplikasi dimensi perilaku berciri birokrasi profesional, sehingga teraktualisasi dan bersinergi kepentingan individu (pendekatan personal) pegawai dan kepentingan organisasi (pendekatan institusional).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Muhammad Syukur. 1985. *Birokrasi dan Pembangunan Nasional*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
- Abramson, Mark A, Steven A. Clyburn, and Elizaberth Mercier. *Results of the Government Leadership Survey*, PricewaterhouseCoopers Survey Center, June 1999, <http://www.pwcglobal.com/extweb.nsf.pdf>, diakses 27 Pebruari 2004.
- Akib, Haedar dan Unifah Rosyidi, "Pemikiran Dini Mintzberg tentang Struktur Organisasi", *Jurnal FORUM INOVASI*, Volume 7 Juni-Agustus 2003, h. 86-99.
- Aoki, Masahiko, Bo Gustafsson and Oliver E. Williamson (eds.). 1990. *The Firm as a Nexus of Treaties*, SAGE Publications, London.
- Azfar, Omar *et al.* 1999. *Decentralization, Governance and Public Services The Impact of Institutional Arrangements, A Review of The Literature*, Iris.
- Basu, Susanto and David D. Li. *A Theory of the Reform of Bureaucratic Institutions*, January 2000, <http://www.econometricsociety.org.pdf>, diakses 5 Maret 2004.
- Corby, S. 2000. Employee Relations in Public Services: A Paradigm Shift? *Public Policy Administration*, Vol. 15 No. 3 h. 60-74.
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*, West Publishing Company Singapore.
- DeSchon, Richard P. *Do Structural Equation Models Correct for Measurement Error?* Research Methods Forum No. 2 Summer 1997, <http://www.aom.pace.edu/rmd/1997.html>, diakses 31 Mei 2003.
- Dharma, Surya. *Pengembangan SDM Berbasis Kompetensi, Manajemen Usahawan Indonesia*, Nomor 01/THN XXXI Januari 2002, h. 18-24.
- Ferdinand, Augusty. 2002. *Structural Equation Modeling Dalam Penelitian Manajemen*, Fakultas Ekonomi Undip, BP UNDIP, Semarang.
- Gilley, Jerry W and Ann Maycunich. 2000. *Beyond the Learning Organization*, Perseus Books Cambridge, Massachusetts.
- Gustafson, Nancy. 2002. *Leadership and Organizational Transformation*, <http://www.astd-rta.org/newsletter/june.pdf>, diakses 11 September 2003.
- Hair, Joseph F, Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham, and William C. Black. 1998. *Multivariate Data Analysis*, Prentice-Hall International Inc., New Jersey.
- Hatch, Mary Jo. 1997. *Organization Theory Modern, Symbolic and Postmodern, Perspectives*, Oxford University Press Inc., New York.
- Hidayat. 2000. *Metode Penelitian Kuantitatif*, Remaja Rosdakarya Bandung.
- Harmon, Michael M and Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory For Public Administration*, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois London England.
- Hofstede, Geertz *et al.* 1990. "Measuring Organizational Culture", *Administrative Science Quarterly*, 35 h. 286-316.
- Jenei, Gyorgy and John F. Witte. *The Role of the Bureaucracy in the Transition to Democracy*, <http://www.lib.bkae.hu/gt/2000-4/jenei.pdf>, diakses 28 April 2004.
- Kadajtmiko. 2002. *Perimbangan Fiskal Pusat dan Daerah*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI.
- Kammeier, H. Detlef. *Linking Decentralization to Urban Development*, United Nation Human

- Settlements Programme, UN-HABITAT, 2002 Vol. 8 No. 1.
- Kaplan, Robert S dan David P. Norton. 1996. *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Boston MA.
- Kasim Azhar. Reformasi Administrasi Negara, *Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol. 2, No. 4 Oktober 1988.
- Kenny, David A. *Structural Equation Modeling*, December 24, 2001, <http://users.rcn.com/dakenny/causal.m.htm>, diakses, 15 April 2003.
- _____. *Terminology and Basics of SEM*, December 18, 2002, <http://users.rcn.com.htm>, diakses, 15 April 2003.
- _____. *Measuring Model Fit*, December 18, 2002, <http://users.rcn.com/dakenny/fit.htm>, diakses, 15 April 2003.
- Liliweri, Alo. 1997. *Sosiologi Organisasi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lynn, Lawrence E., Jr., and Sydney Stein, Jr. *The Myth of the Bureaucratic Paradigm*, 2nd Revised Draft October 4, 2000, http://www.harrisschool.uchicago.edu/pdf/wp_00_23pdf, diakses 27 Februari 2004.
- Madden, Mary Jane. 2001. *Organizational Behavior*, Carlson School of Management University of Minnesota, <http://ispweb.csom.umn.edu/Student/Curriculum.pdf>, diakses 28 April 2004.
- Manan, Abdul Razak. 2002. *Evaluasi Kinerja Pelaksana Program Kali Bersih di DKI Jakarta*, Disertasi Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
- Marquardt, Michael J. 1996. *Building the Learning Organization*, McGraw-Hill Companies, Inc. USA.
- Miles, Robert H. 1997. *Leading Corporate Transformation A Blue Print for Business Renewal*, Jossey-Bass Publishers San Fransisco, USA.
- Mintzberg, Henri. 1979. *The Structuring of Organization*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliff, New Jersey.
- Politis1, John D. Transformational and Transactional Leadership Enabling (Disabling) Knowledge Acquisition of Self Managed Team, *Leadership and Organization Development Journal*, 23 08 2002.
- Politis2, John D. The Relationship of Various Leadership Style to Knowledge Management, *Leadership and Organization Development Journal*, 22 08 2002.
- Robbins, Stephen et al. 1994. *Organizational Beharviour*, Prentice-Hall Australia and New Zealand.
- Sadler, Philip, 2003. *Leadership*, Kogan London.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publisher San Francisco.
- Senge, Peter. 1990. *The Fifth Discipline*, Century, London.
- Senge P., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, & Smith, B. 1994. *The Fifth Discipline Fieldbook*, Dobleday new York.
- Scarborough, Jule D. Transforming Leadership in the Manufacturing Industry, *Journal of Industrial Technology*, Vol. 17 No. 2 Pebruari 2001 to April 2001.
- Schmidt, Conrad Peter. *Changing Bureaucratic Behavior*, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1094/>, diakses 16 Januari 2004.
- Shah, Anwar and Theresa Thompson. *Implementing Decentralized Local Government: Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?* A Conference Sponsored by the International Studies Program, Georgia State University, Atlanta, May 1-3 2002.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behaviour*, The Free Press New York.

- Stoner, James A.F dan R Edward Freeman. 1989. *Management*, Prentice-Hall of India, New Dehli.
- Sumoprawiro, Hariyoso. 2002. *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban Jakarta.
- Tim Peneliti Pasca Sarjana FISIP UI. 2001. *Kinerja Pemerintah Daerah Kota*, Laporan Penelitian Proyek Inovasi dan Kepemerintahan Yang Baik, Ford Foundation Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1993. *Politik Pembangunan* PT Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Turner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development*, Macmillan Press Ltd., London.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, New York.